



TITLE:

<研究ノート> 地域の「協働」政策  
には、なぜ補正的対応が必要なの  
か：東日本大震災におけるボランテ  
ィア供給政策の分析から

AUTHOR(S):

主馬, 建之助

---

CITATION:

主馬, 建之助. <研究ノート> 地域の「協働」政策には、なぜ補正的対  
応が必要なのか：東日本大震災におけるボランティア供給政策の分析  
から. 資本と地域 2016, 11: 34-43

ISSUE DATE:

2016-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/216000>

RIGHT:

## &lt;研究ノート I&gt;

**地域の「協働」政策には、なぜ補正的対応が必要なのか  
ー東日本大震災におけるボランティア供給政策の分析からー**

主馬建之助

## はじめに

行政府との「協働」が提唱されるようになって久しい。市民や民間企業が協力して働き、地域の政策へ積極的に関与すること自体は、言うまでもなく歓迎すべきことである。「地方自治は民主主義の学校」<sup>1</sup>と言われる通りである。しかし、現実とはなかなか理想通りには行かない。我が国において積極的に導入されている官民協働もその例外ではなく、様々な問題が明らかになりつつある。一方で、問題を一通り経験した先進的な自治体などは、積極的な是正的対応を講じる動きを見せている<sup>2</sup>。筆者の問題意識もそこにある。行政と市民・非営利組織・営利企業が協働する場合、なんらかの政策的補正が必要というのが筆者の考えである。もっと言えば、なぜ政策的補正が必要なのであろうか。

考察の対象は、東日本大震災におけるボランティア・コーディネート政策とその供給過程である。東日本大震災では、阪神・淡路大震災に比較して活動したボランティアが減少したと言われる。はたしてそれは本当なのか。本稿では、筆者のこの疑問を端緒に、東日本大震災におけるボランティア供給の特徴と課題を考察する。筆者は、後述の通り「協働」にはいくつかのパターンが存在すると考えている。東日本大震災のボランティア供給でもそのパターンに該当する協働が観察された。そこから、そのパターンに付随する問題点の抽出を試みる。その上で、なぜ「協働」の政策的補正が必要なのかを明らかにしてみたい。また、地域政策の実現において協働という手法を選択する際、地域ごとあるいは案件ごとに適合的な対応の必要性を示したい。

## 先行研究

東日本大震災における NPO・ボランティアに関連した先行研究としては、まず、桜井（2013）が挙げられる。これは、東日本大震災における NPO・ボランティアの動態を、それらを研究対象とする研究者らが横断的にとりまとめたもので、全体像とそこ

に内在する問題の把握に役立つ。政策的な見地から災害時における NPO・ボランティアを論じているものとしては、田中（2011）がある。田中は、東日本大震災において観察された NPO・ボランティアの課題とその理由を、わが国の公共政策における課題と関連させつつ説明している。また、飯塚（2013）では、被災地ガバナンスの主体として NPO・ボランティアをとらえ、被災地復興における市民参加と協働パートナーとしての政策的課題を論じている。社会心理を専門とする研究者による成果として注目されるのは、渥美（2014）である。渥美は、災害ボランティアの駆動力を「秩序化のドライブ」と「遊動化のドライブ」という対概念で説明し、いわば「平時」の規範へ引き戻そうとする「復興」のダイナミクスに注目している。防災関連からの業績では、関西大学社会安全学部（2012）があげられる。その中でも、菅（2012）は、阪神・淡路大震災を契機に活動を活性化させたボランティアを東日本大震災と対比させつつ、特に災害時にどのような問題が生じるのかという視点からまとめている。同じく防災関連からの NPO・ボランティア関連論考として、東日本大震災以前の論考ではあるが、林（2001）がある。これは、阪神・淡路大震災の経験を中心に、市民がいかにボランティアとして率先できるかを防災専門家の視点から体系的に論じたものである。

これらの既往研究は、災害時のボランティア活動に関する論点を指し示し、課題を明らかにするという点で、いずれも示唆に富む業績である。また、阪神淡路大震災以降、急速な展開を見せた我が国におけるボランティアや NPO が抱える諸問題を指摘しているという点でも一致している。しかし、東日本大震災におけるボランティアの諸課題を政策上の問題として、ボランティア供給のシステムやガバナンスの問題として俯瞰し検証しているものは少ない。東日本大震災は未曾有の大災害であったが、いずれ同じような災害はどこかで発生し、再び人々が危機にさらされるのは避けようがない。そして、少子高齢化や逼迫する財政という我が国の状況を考えれ

ば、やがて襲ってくる災害においても、自衛隊や行政組織に頼るだけでなく、ボランティアに多くの期待が寄せられるのは明白である。本稿では、東日本大震災におけるボランティア供給の政策的かつ構造的な問題点を考察し、来たるべき災害への円滑な対応の一助としたい。

### 東日本大震災のボランティア数

東日本大震災のボランティアが減少したという主張は様々な箇所で開催されているが、その代表とも言える論説は、2011年6月19日に掲載された朝日新聞の記事である。同記事は『ボランティア足りない参加のべ人数「阪神」の3分の1』と見出し付けられ、次のように伝えている。

『被災地でのボランティア減少に歯止めがかからない。震災後の3カ月間に岩手・宮城・福島の3県で活動したボランティアはのべ約42万人で、同時期に約117万人が活動した阪神大震災の約3分の1。「もはや関心は風化したのか」という嘆きも聞こえてくる』（朝日新聞デジタル版2011年6月19日）

興味深いことに、この記事をはじめとして、筆者が両震災におけるボランティアの量的比較について言及された数多くの資料を確認したところ、すべてにおいてある特定のデータを根拠としていることが判明した。すなわち、阪神・淡路大震災のボランティア人数は、兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課算出の発災以降1ヶ月ごとの推計値であり、東日本大震災で活動したボランティアの数は、全国社会福祉協議会が各地の災害ボランティアセンターを経由して活動したボランティアを集計したものである。それらのデータを発災後約1年間の人数で比較すると阪神・淡路大震災では、1,377,000人（平成7年1月17日～平成8年1月20日の兵庫県累計）、東日本大震災では、947,000人（平成24年3月11日現在：岩手県：339,100人＋宮城県：460,900人＋福島県：147,000人）となる。

無論、何か意図的な思惑や積極的な理由があってこのデータだけが引き合いに出されているのではない。端的に言えば、両震災におけるボランティアを定量的に示したデータは他にないためである。阪神・淡路大震災の場合も、東日本大震災の場合も、たとえば概数であっても、他に把握できるデータが存在しないという課題がある。そのため、その多寡を論じ

る際には、ある意味やむを得ずこの数値を引き合いに出すことになるのだが、この数字に限って言えば、43万人もの減少となっている。ただし、それらは集計の根拠も対象も手法も異なるのであるから、厳密な比較は困難である。比較そのものに対する異論も根強い。異論の第1は、社会福祉協議会を経由しないボランティアが含まれていないということである。ボランティアの活動形態が多様化している現在では、独自の活動を含め様々な活動スタイルでボランティアが展開されている。さらに阪神・淡路大震災の時と異なる前提として、地理的な状況が不利であること、3月という期末期に発災したこと、受け入れ地域の閉鎖性の問題、なにより原発事故の問題などが指摘されている。

このように、東日本大震災のボランティア数が阪神・淡路大震災のそれに比較して減少したと論じられている場合には、現時点で獲得可能なデータに付随する限界に留意する必要がある。本稿でも、傾向や可能性の輪郭を示す以上のことはできない。実際に確認することのできる数値から眺めると、議論の前提として、東日本大震災におけるボランティア数は、阪神・淡路大震災で活動したボランティアに比べて減少した「可能性」があるということである。その上で、減少の可能性を受け入れ側やボランティア個別の問題に収束させるのではなく、地域政策やシステムの問題として再検討することに意味はあるだろうというのが筆者の意図である。そこで、ここ20年ほどの間に、ボランティアに関連するどのような政策的動きがあったのかを次に確認し、さらに全体像の考察を続ける。

### ボランティア関連政策の流れ

それまで社会的主体のメインストリームとしては注目されることがなかったボランティアやNPO<sup>3</sup>が、災害時に予想もしなかった活躍を見せ、俄然注目を浴びる存在へと一変したのは、言うまでもなく1995年に発生した阪神・淡路大震災である。阪神・淡路大震災で主流であり、後に語り継がれるようになった活動の典型は、自主的に被災地の外から駆けつけてきた人々が、壊れかけた家の周囲で作業に汗を流し、避難所や自宅で避難生活をしている被災者の世話をするという、まさに災害ボランティアの原点と言ってもよいスタイルであった。これ以降、日本社会を担う新たな力としてボランティアや市民活

動に期待する気運が急速に高まっていく。阪神・淡路大震災が発生した1995年が「ボランティア元年」と言われる理由もそこにある。

同年には、国の防災政策における骨格とも言える「災害対策基本法」や「防災基本計画」にボランティアの活用が明示され、「防災とボランティアの日」や「防災とボランティア週間」も閣議了解された。これを受けて、1998年には、いわゆるNPO法（特定非営利活動促進法）制定され、ボランティアを制度化するための基盤整備が開始された。加えて、NPOセンターや市民活動センターと呼称されるNPOをバックアップするためのNPO、すなわち中間支援NPOが各地に創設され組織づくりや活動の支援体勢が整備されていった。また、社会福祉協議会を中心として各地に災害ボランティアセンターが設立され、身近な自治体での受け入れ体制が明示されたことにより、災害時においてボランティアやNPOが欠かせない戦力として期待されていることが広く認識されるようになった。ボランティアやNPOの制度化という点では、2003年に地方自治法改正され、「指定管理者制度」が導入されたことも注目される。それによって、「公の施設」に関連した管理運営業務をNPO法人や市民グループ、営利企業に代行させることができるようになり、いわゆる、「市場化テスト」とセットでボランティアやNPOの活用が強調されるようになった。民間企業においても、経団連社会貢献推進委員会などが中心となり、ボランティア休暇制度が積極的に導入されていった。

そして、東日本大震災である。東日本大震災におけるボランティア関連政策は、このような動きの延長線上にあることを認識する必要がある。この点で政府の動きは速かった。震災翌々日の3月13日に政府は、辻元議員を総理大臣補佐官（災害ボランティア担当）に任命し、内閣官房に震災ボランティア連携室設置している。また、その日のうちに、今回の震災におけるボランティア・コーディネートは、社会福祉協議会を軸として行うことが政府決定されている。以降、NPOなどに属さない個人のボランティアが東日本大震災被災地での活動を希望する場合、基本的にはまず居住地近隣の社会福祉協議会に相談し、各地の災害ボランティア・センターが調整するというフローが形成されることとなった。

## 埋め込まれたボランティアリズム

このように、阪神・淡路大震災以降のボランティア関連政策は、ボランティアという新たな資源を整備し政府の制度に組み込むべく施行されてきたと特徴付けることができる。その意味で、本来、自由な個人に内包されたボランティアリズムは、制度に埋め込まれてきた（Embed）と言ってよい。本稿では、このように、諸政策によりによって組み込まれ、それらの制度に規定されつつ活動するボランティアを、さしあたり「制度的ボランティア」としておく。一方、これらの制度や組織を通さず、原義的な意味で自主的かつ自由に活動するボランティアを「非制度的ボランティア」としておく。

これを両震災におけるボランティアに当てはめて理解すると、まず、阪神・淡路大震災当時は、ボランティアを受け入れる制度的な受け皿はほとんど整備されていなかった。よって、そのほとんどが「非制度的ボランティア」であった。一方、東日本大震災で活動したのは、その多くが、阪神・淡路大震災以降創設された各制度に埋め込まれた仕方、すなわち「制度的ボランティア」として活動したボランティアであった。また、阪神・淡路大震災において主力であった非制度的なボランティアは、今回の震災においては、社会福祉協議会経由の災害ボランティアセンターが受け皿となった。阪神・淡路大震災当時のように、各人が思い思いに被災地へかけつけるのではなく、社会福祉協議会や災害ボランティアセンターがそういった「非制度的ボランティア」の窓口となり、制度への埋め込み経路となった。

以上から、冒頭のボランティア人数比較は、全ボランティア数の比較という点では対象や集計の相違によって正当性を持たないが、「非制度的ボランティア」同士の比較という意味では、一定の説得力を持つ。すなわち、発災後1年間に活動した非制度的ボランティアが、阪神・淡路大震災では1,377,000人、東日本大震災では947,000人であったとすれば、非制度的ボランティアについて言えば、東日本大震災では、阪神・淡路大震災に比較して減少した可能性が高いことになる<sup>4</sup>。では、それはどうしてなのか。ボランティア供給の政策的・構造的課題はなかったのか。引き続き、その点を検討する。

## 新たな政策課題と行政の選択肢



中央政府であれ地方自治体であれ、行政府が何か新しい政策領域に存在する課題に直面しているとする。この際、行政府はどのような選好を示すと推測できるであろうか<sup>5</sup>。

まず、前提条件として、現状において我が国の中央・地方行政府が新たな政策領域に向き合うにあたって置かれた共通の状況が存在する。それは、限られた予算や厳しい財政事情であり、少子高齢化や新規採用の抑制といったマンパワーの不足である。すなわち、限定された経済的・人的資源という前提である。このような環境において、行政府が選択できる方策は限られている<sup>6</sup>。

第1に考えられるのは、現状のリソースをなんとかやりくりして自前で行うというものである。しかし、そのままの状態では新規分野に資源を充当できるほど、余裕のある行政組織は多くない。そもそも官僚組織は、予め設定された経済的資源すなわち予算や、文書によって明確化された手順に則って作動することに最大の特徴がある。よって、新たな政策領域にそのまま費やせるほど自由度の高いリソースを平時より有しているということは極めて少ない。また、そのための予算を新たに計上するには、人員を含む自組織の拡大にたいする根拠が必要になる。しかし、昨今の社会情勢を鑑みると、それにたいする説得的な説明責任を果たそうと試みる時、かなりの困難を伴う。

そこで次に考えられる方策は、より低コストで実行できそうな主体に委せるという選択肢である。これには従来では「委託」として実施されてきた手法が該当する。委託の範囲は全面的であれ部分的であれその時々存在する環境によって異なるが、契約によってあらかじめその範囲や手法は同意されている。あくまでも行政単独ではなし得ない仕事について、同意の上、対価を支払い実行してもらうというものである。例えば、ある市営プールの管理運営を行う必要があるとする。この場合、窓口での入場料徴収からプールサイドでの監視や清掃まで、すべて行政職員が行うのが本来的な自前の手法であるが、現代社会においてそれは現実的ではない。そこで、契約によりその範囲を決めた上で民間の企業などに委託するわけである。委託された管理会社は、引き受けたプールの運営には責任を持つが、それ以上の責任や行政的権限が付与されているわけではない。あくまでも行政がその権限によって管理委託し

たプールを契約に従って適正かつ安全に運営していくだけである。基本的には契約にない部分には関知しない。行政側がプール隣接の公園の清掃についてお願いしたいと考えるなら、その分について別途契約を締結しそれに則って実施することとなる。プール管理を受託した企業は、隣接公園の管理についていかなる責任も権限も有しない。隣接公園の管理対価について同意に至らなければ別の業者に委託するだけである。この場合、行政と委託業者はあくまでも（法律・条例に根拠をもつ公法上の）契約関係にあるのであって、管理権限が委託先に委譲されることもない。

こういった契約による委託とはやや異なった性質を帯びながらも昨今多用されているのが指定管理者制度を代表とする「協働」的手法である<sup>7</sup>。指定管理者制度についてここでその詳細を述べることはしないが、2003年の地方自治法第244条改正により本制度が創設され、民間企業やNPO等に公の施設の管理を代行できるようになったものである<sup>8</sup>。指定管理者制度による「協働」手法が従来の契約による管理委託と性格を異にするのは、その管理権限の部分である。従来の管理委託では、委託施設の管理権限や責任は引き続き行政府が保持する。それに対して、指定管理者制度では、行政府が管理に関する権限までも委任し、受任主体が行政処分を代行するかたちとなる。両者の関係も契約ではなく「協定」で結ばれる。実態的にはともかく<sup>9</sup>、また、部分的にはあれ、行政府側からすると権限の移動が、受任側からすると権限との同化が実践され「協働」関係が成立しているのがその特徴といえる。本稿では権限委譲がなされているパートナーシップを委託と区別したうえで「協働」と捉えている。

## 協働の類型

「協働」は、行政府が、限定された資源という環境の中で新たな政策領域に取り組む上で、ますますその範囲を拡大している。卑近な言い方をすれば、「協働」は行政組織における大流行語のような様相を呈している。ただし、行政府が協働という手法を施策に織り込むにあたって、いくつかのバリエーションがある。ここでは、それを3つに類型化して整理する<sup>10</sup>。

第1は、法律・制度の新設である。上で述べた指定管理者制度はその顕著な例となる。指定管理者制

度は、地方自治法という地方行政の根幹に位置する法律を改正し、公の施設に関する従来の制限を廃した上で、ある種の行政処分を民間に代行させるという大きな政策転換である。これは、「協働」を法改正によって具現化・定式化したものと表現しても過言ではない。ただし、例え大きな変更であったとしても、法律やそれに基づく制度に依拠しているこのパターンは、正当性も高く直接的で実効性も強い。反面、このような直接的でドラスティックな仕方は、それだけ反発や批判も多くなる。それだけに、同意形成に時間がかかるというデメリットも伴う。したがって、通常、協働パターンは、現実にはよりソフトで、言い方を変えればもっとわかりにくい仕方で形成されるであろう。

第2のパターンはより間接的である。それは、行政府が最前面に露出しない中間組織を活用するというものである。NPO やボランティアとの協働(活用)は行政府が新たな政策課題として取り組んできた領域である。既に述べたように、阪神・淡路大震災でNPO・ボランティアが活躍し、1998年にいわゆるNPO法が制定された。その後、施行された法制度を地域の政策・施策に落とし込み、NPO やボランティアを実際の協働パートナーとして整備する上で、極めて大きな役割を果たしてきたのが、各地で設立された「NPO センター」と呼称される中間組織である。その業務は、日常の運営に関するアドバイスから地域内の活動・事業に関する斡旋、組織化や評価、助成金の獲得に至るまで多岐にわたる。日本NPOセンターがとりまとめた「2012年度NPO支援センター実態調査報告書」によると、全国250のNPOセンターのうち、行政が設置し民間が運営しているセンターが41%、行政が設置し行政が運営しているセンターが26%、行政が設立し行政と民間が運営しているセンターが7%であり、NPOセンターそのものにたいする行政関与は、全体の約75%に及ぶという。行政が設置し行政が運営しているセンターは、25%しかない。NPOセンターに非制度的ボランティアの制度化が期待されているとすれば、設置の多くに行政府が関与しながらも、現場の第一線でその実務を担うのは多くの場合行政職員ではないことになる。なぜそのようなある種非効率的な手法が採用されているのだろうか。少なくとも、行政職員が直接対峙するよりも親しみやすい環境を醸成できるであろう。裏を返せば、それだけ行政府に対

する直接的な風当たりはかなり緩和される。ただ、こういった中間組織を間に挟む方式は、法律で制度化する場合よりもシステムが軌道に乗るまでにかなり労力を要する。まず、適合的な人材を探さなくてはならない。その上で中間組織という、より曖昧性を含んだ新組織を立ち上げなくてはならない。その曖昧さは、柔軟性としてメリットとなる場合もあるが、往々にして予測の不確実性を引き起こす。これは、行政府にとって最も親和性の低い特性である。同時に、センター設置に拠出した財源の説明責任を果たし、行政としての透明性や市民への平等を両立しつつ運営に関与するのは簡単ではない。NPO センターは、その地域内で活動するNPOの拠点となり、事実上統括本部のような役割を果たすことも多い。活動地域のNPOセンターと良好な関係を築くことのできないNPOやボランティアが、センター関与の助成金や事業に優遇されることは考えにくい。公平性の観点から考えると、行政府が直接運営する場合はさておき、一民間パートナーがそのような権限を保持することの重大性に留意する必要があると思われる。

第3のパターンは、さらに間接的である。それは、既存の協働ネットワークに便乗するという手法である。これは、行政府から見て協働を形成するに適切な主体が既に存在し、それが、なんらかの政策課題に取り組む上で活用できる状態を維持している場合に選択肢となり得る。受容可能な既存ネットワークの意思決定部分と協働パートナーシップを結ぶことができれば、比較的迅速に政策展開できるという利点がある。それゆえ、もし適切な既存のネットワークを確保することができれば、災害などの危機管理対応に威力を発揮するポテンシャルがある。ただし、既存の主体に便乗するということは、既に蓄積された特性に依拠するということでもあり、協働全体の構造にプラスにもマイナスにも作用する可能性がある。便乗する既存のネットワークを政策展開の経路とするならば、よく言われる経路依存の問題である。東日本大震災におけるボランティア政策では、その点が表出したと考えられる。

## 仮説と考察

既に述べたように、東日本大震災において、政府は発災翌々日の3月13日に震災ボランティア連携室を設置し、同日中に今回の震災では社会福祉協議

会を通してボランティアのコーディネートを行うことを決定し、実際そのようになった。その上で筆者は、社会福祉協議会が供給したボランティアは非制度的なボランティアだとし、それについては阪神・淡路大震災時よりも減少した可能性が高いことを示した。

ここから、次の仮説を提起できる。政府は東日本大震災において、社会福祉協議会が既に構築していたネットワークに目をつけ、それに便乗するかたちでボランティア関連政策を展開した。その結果、ボランティア供給は、社会福祉協議会の特性に経路依存したものとなった。それがボランティア動員の結果に反映した。

### 仮説的検証

では、供給システムの中核となった社会福祉協議会はどのような特性を内在する集団なのであろうか。少し詳しく見てみる。

社会福祉協議会は、民間の社会福祉活動を推進す

ることを目的とした営利を目的としない民間組織であり、昭和 26 年制定の社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づき設置されている。中央の全国組織として全国社会福祉協議会があるが、平成 26 年度の社会福祉事業区分の予算規模だけを見ても、「事業活動収入」で約 32 億円、「その他の活動収入」で約 125 億円に上る巨大組織である<sup>11</sup>。

注目すべきは、その組織特性である。ここでは、次の 2 点を指摘しておきたい。第 1 に、同質的な組織構造であり、第 2 に都道府県レベル社会福祉協議会への強い権限集約である。

まず、全国社会福祉協議会には、最高意思決定機関として理事会が設置されているが、特徴的なのは、全国理事会の理事全員が都道府県レベル社会福祉協議会の会長で構成されているということである。では、都道府県社会福祉協議会における理事会の構成はどのようなになっているか。表 1 は、全国 47 都道府県社会福祉協議会の理事についてその属性を調査したものである。そこにあるように、都道府県レベ

（表 1）県レベル社会福祉協議会の役員構成（2014 年 8 月筆者調査作成）

	内部的有識者（いわゆる身内）					外部的有識者					役員数
	社協関係者（市町村社協役員、県社協専任・常務理事、それらのOB等）	社会福祉施設・法人関係者	民生児童委員	NPO/ボランティア団体関係者	社会福祉団体関係者・保護司	学識経験者（大学教授・法律家等）	行政関係者（首長・行政職員・議員・OB等）	民間企業関係者（経営者・マスコミ関係・商工会等）	財団関係者	自治会町内会関係者	
北海道	4	3	2	1	3	3					16
青森	6	1	1		3	1	1	1			14
岩手	4	1		1	2	1	1	2			12
宮城	6	1	1		1	2	3	1			15
秋田											0
山形	9	1	1		4		2	1			18
福島	7	3	1	1	1			1	1		15
茨城	7	4	1		7	1	2	1			23
栃木	4	1	1	1	4	1	5				17
群馬	5	2	3	1	5	1	5	2			24
埼玉	5	4	3	1	6		4	2			25
千葉	8	3	2		8	1	1	3			26
東京	4	7	3	1	2	3	3	2			25
神奈川	6	5	4		4						19
新潟	7	1	1		6	1	2	2			20
山梨	4	2	3	1	6	1	2	2			21
長野	4	2	1	1	5		4	1			18
静岡	5	4	1	1	7		3			1	22
富山	6	2	2	1	6	1	4	1			23
石川	14	2	1		3		2	7			29
福井	5	2	1		7		2	4			21
岐阜	6	4	2	1	4		2	1	1		21
愛知	6	6	6		7	2	3	1			31
三重	3	4	1	1	2	1	1	2			15
滋賀	9	3	2		6	1	1				22
京都	7	6	3	1	2	1	2	1			23
大阪	9	7	2	1	4	2	1				26
兵庫	9	4	3		3	2	2				23
奈良	13	5	2	1	5		4				30
和歌山	2	3	1	1	3	2	2	1			15
鳥取	8	1	1	1	4		1				16
島根	3	2	1		3	1	1	2			13
岡山	4	4	1	1	6		2				18
広島	4	2	1	1	5	1	2				16
山口	4	2	1		4	3	1	1		1	17
徳島	4	4	2	1	7		1	1			20
香川	7	4	2		1		2				16
愛媛	8	2	1		5		4	1			21
高知	3	3	1	1	4	1	1	1			15
福岡	8	3	1	1	5	1	1	1			21
佐賀	3	2	1		3	1		1			11
長崎	3	3	2		1	2	2	2			15
熊本	3	3	1	1	3	2	1				14
大分	3	2	1	1	3		1	1			12
宮崎	6	4	1	1	2		2	2			18
鹿児島	2	1	1		6		2	1			13
沖縄	3	2	1	1	3	1	2	2	1		16
合計	260	137	75	27	191	41	91	55	2	2	881
小計＝ 690 比率＝ 78.3%											
小計＝ 191 比率＝ 21.7%											

※秋田県は非公表との回答



ル社会福祉協議会の理事約900名のうち78%が市町村・郡レベルの社会福祉協議会会長や管轄区域内の社会福祉団体・施設関係者で構成されている。そして、都道府県レベル社会福祉協議会のもとに市町村・郡レベル社会福祉協議会が組織され、さらにその下に地区レベル社会福祉協議会や管轄区域内社会福祉団体・施設代表者が組織されている。言ってみれば、ミニチュアを格納しているような構造となっており、非常に同質性の高い組織であることがわかる。

ただし、中央組織の全国社会福祉協議会は、あくまでも協議会の連合体であり、全国社会福祉協議会と県レベル社会福祉協議会の間に行政組織のような主従的な指揮命令系統は存在しない。反面、都道府県もしくは市町村・群レベルにおいては、極めて強力な事実上の権限集約が制度化されている。それを如実に示すのは、社会福祉法第109条の規定である。そこでは、市町村レベル社会福祉協議会においては、区域内の社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が参加すること、県レベル社会福祉協議会においては、市町村レベル社会福祉協議会の過半数および県内社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が参加することが定められている。つまり、都道府県や市町村・群レベルでは、管轄地域内に競合組織が存在することは制度的にありえない。加えて、民間非営利組織ではあっても、運営資金の多くは行政による予算措置でまかなわれ、財政的な基盤も強固である。誤解を恐れず表現すれば、安定性と競合組織の排除が法律に明記され、言わば、地域の福祉政策を取り仕切る「殿様」のような存在となっている。

このような社会福祉協議会の組織構造を全国レベルから見ると、全国社会福祉協議会という外枠で仕切られた箱を想起させる。大箱の中では都道府県レベル社会福祉協議会がそれぞれ独立した箱を形成し、それらは、同質的な役員集団によって運営される。都道府県レベル社会福祉協議会の内側では、市町村・群レベルの箱で仕切られた社会福祉協議会が同じような属性を持つ役員で構成され、言わば「入れ子」構造の組織が、制度的に担保された強力な権限を下支えとして活動している。このような形態によって、都道府県レベルの独立性を確保しつつ、上意下達のヒエラルキー型組織とは異なった一体性を両立している。すなわち、独立した協議会型の組

織でありながら同質性に起因する一体性を確保しつつ、地域の福祉代表という本来の機能と全国的な影響力保持を得ている。

一方で、入れ子型構造の組織には、大きな弱点も存在する。それは、箱の枠を超えた意思疎通が脆弱であるということである。ヒエラルキー型組織の場合、例え直接的な横の連携はなくとも、ボトムアップの集約とトップダウンによる配分により、遠回りながら連携が機能する。しかし、入れ子構造集団の場合、一番外の箱（全国社会福祉協議会）を代表する理事長は、入れ子の箱（都道府県レベル社会福祉協議会）へ指揮命令するわけではない。組織構造上、入れ子どうしの連携ルートは存在しない。

なぜ、被災地外の都道府県レベル社会福祉協議会や災害ボランティアセンターが連携し効果的にボランティアを供給できなかったのかという点についても、こういった社会福祉協議会の組織的特性が関係していると思われる。

表2は、社会福祉協議会の中央組織である全国社会福祉協議会がとりまとめた『東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書』から抽出した、県ごとの災害ボランティアセンター設置状況である。ここから、発災後一年間で全国27都府県に201の災害ボランティアセンターが設置され、延べ約994,000人が災害ボランティアセンターを通して活動したことが見て取れる。特徴的なのは、地域・県ごとの人数的偏りが極めて大きいということである。岩手・宮城・福島の前3県（内）センターで供給の93%以上を占めている。ここから、もっとも被害の大きかった被災地各県においては、災害ボランティアセンターが非制度的ボランティアの調整機関として機能したことがわかる。反面、それ以外の県における数値を全部合わせても全体の1割にも満たない。東北3県以外からのボランティア供給はきわめて少数であり、よって、非制度的ボランティアを制度的ボランティアにとりまとめる窓口としての量的な面ではあまり存在感を示せなかった様子が見えがえる。つまり、社会福祉協議会や災害ボランティアセンターの県外連携は極めて脆弱であり、そのことが、ボランティアの全国的・平準的な供給に繋がらず、総体として厚いボランティア供給に至らなかった。逆に、被害の甚大であった県内では、県レベル社会福祉協議会の強力なリーダーシップによって活発なボランティア供給が実現した。このように、



地域の「協働」政策には、なぜ補正的対応が必要なのかー東日本大震災におけるボランティア供給政策の分析からー（主馬）

（表2）県別災害ボランティアセンター受付ボランティア数

	センター数	延べ人数			
北海道	0	0	滋賀	1	不明
青森	4	2,890	京都	1	454
岩手	27	328,700	大阪	0	
宮城	39	452,400	奈良	1	312
秋田	3	386	和歌山	1	29
山形	7	7,007	兵庫	2	389
福島	38	145,100	広島	1	774
栃木	9	2,981	岡山	0	0
群馬	0	0	鳥取	0	0
茨城	25	12,188	島根	0	0
千葉	8	16,728	山口	0	0
埼玉	5	2,975	徳島	0	0
東京	2	2,735	香川	0	0
神奈川	2	244	愛媛	0	0
山梨	0	0	高知	1	20
新潟	5	8,868	福岡	0	0
長野	2	3,410	長崎	0	0
富山	0	0	佐賀	1	361
石川	0	0	熊本	0	0
福井	0	0	大分	0	0
愛知	2	331	宮崎	0	0
岐阜	3	1,282	鹿児島	0	0
静岡	2	481	沖縄	1	184
三重	8	2,800	合計	201	994,029

『東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書』全国社会福祉協議会、2012 年より筆者集計作成

※社会福祉法人 全国社会福祉協議会「東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書」2012 年から筆者作成

※震災翌年（概ね平成 24 年 2 月末）に実施された調査による

※ただし、すでにその時点ですでに閉鎖されている災害ボランティアセンターも多数あり、その場合は、概ね開設期間中の延べ人数

※また、標記中「0」であっても、調査に含まれていないだけであったり、人数を報告していないだけのセンターも複数存在する

（表3）社会福祉協議会・災害ボランティアセンターの業務実態

名称	記録誌から抽出した対応内容
宮城県災害VC	情報発信、マスコミ対応、市町村災害VCの調整、関係機関調整
仙台市災害VC	3月～避難所関連、片付け、瓦礫、給水/4月～ボランティア調整/8月～仮設関連
石巻市災害VC	3月～物資、ボランティア調整/4月～炊き出し、泥かき、被災者ケア、ボランティア調整/6月～仮設関連
塩釜市災害VC	3月～物資、避難所関連、ボランティア調整/6月～仮設関連
気仙沼市災害VC	3月～ボランティア調整/4月～ボランティア調整、瓦礫、泥かき/8月～仮設関連
白石市災害VC	3月～ボランティア調整
名取市災害VC	3月～ボランティア調整/4月～片付け、避難所関連/7月～仮設関連
角田市災害VC	ボランティア調整
多賀城市災害VC	3月～ボランティア調整、片付け、泥かき、避難所関連、炊き出し/7月～仮設関連
岩沼市災害VC	3月～ボランティア調整、避難所関連/6月～仮設関連
登米市災害VC	3月～物資、ニーズ調査、ボランティアバス、避難所関連/仮設関連
栗原市社協	3月～避難所関連、片付け、災害ごみ受付
東松島市災害VC	3月～ボランティア調整、避難所関連、炊き出し/8月～仮設関連
大崎市災害VC	3月～ボランティア調整、被災地要介護者の受け入れ/4月～被災地社協への人材支援
蔵王町社協	避難所関連、被災地社協への人材支援、被災地VCボランティアへの炊き出し
七ヶ宿町社協	被災地社協への人材支援
大河原町社協	被災地社協への人材支援、被災地へのボランティア輸送、資機材の提供
村田町社協	避難所関連、給水、片付け、被災地社協への人材支援、ボランティア派遣、炊き出し
柴田町災害VC	清掃、給水、被災地社協への人材支援、ボランティアバス、援助資材置き場の提供
川崎町社協	被災地社協への人材支援、資機材の提供、二次避難者支援
丸森町社協	被災地社協への人材支援、ボランティア派遣、原発避難者支援
亘理町災害VC	3月～ボランティア調整、瓦礫、泥かき、片付け、清掃/5月～仮設関連
山元町災害VC	3月～避難所関連、物資/4月～ボランティア調整/6月～仮設関連
松島町災害VC	被災地社協への人材支援、ボランティア輸送
七ヶ浜町災害VC	3月～避難所関連/4月～ボランティア調整、瓦礫、泥かき、清掃、学生ボランティアによる遊び提供、フリーマーケット/6月～仮設関連、ニーズ調
利府町災害VC	3月～泥かき、給水、避難所関連、瓦礫、炊き出し/4月～被災地社協への人材支援、機材敷地提供
大和町社協	被災地社協への人材支援、VCスタッフへの情報交換場所の提供、町内への避難者支援
大畑町社協	被災地社協への人材支援
富谷町社協	被災地社協への人材支援、ボランティア派遣
大街村社協	被災地社協への人材支援、ボランティア派遣、資機材の提供
色麻町社協	避難所関連、被災地社協への人材支援、二次避難者の支援、ボランティアバス
加美町社協	避難所関連、被災地社協への人材支援
湧谷町社協	避難所関連、被災地社協への人材支援、ボランティア派遣、資機材の提供
美里町社協	避難所関連、被災地社協への人材支援、ボランティアバス、
女川町災害VC	3月～避難所関連、片付け、清掃/4月～ボランティア調整/5月～仮設関連
南三陸町災害VC	3月～避難所関連、個人ボランティア調整、瓦礫、泥かき、写真洗浄、漁港支援/8月～仮設関連

『復興明日への絆3.11 東日本大震災から一年』社会福祉法人宮城県社会福祉協議会、2012年から筆者抽出・作成

社会福祉協議会や災害ボランティアセンターを非制度的ボランティアの供給窓口として統括させようとした政府方針は、量的な面で社会福祉協議会の特性にそった結果を生んだと考えることができる。

社会福祉協議会の特性が反映されたのはボランティアの量的な側面だけではない。次に、ボランティアが集まった社会福祉協議会や災害ボランティアセンターでは、どのような活動が行われていたのかを見てみよう。ここでも網羅的な資料は存在しないが、一例として宮城県社会福祉協議会が2012年にまとめた報告書から、宮城県内各地の社会福祉協議会や災害ボランティアセンターが行っていた活動を抽出したのが表3である。

ここから、ほとんどの協議会やセンターで同じ活動が遂行されていたことが把握できる。活動初期はボランティアの調整・避難所関連対応・瓦礫等の片付けや清掃に対応し、それ以降は、仮設住宅関連の生活支援へと移行していく。つまり、少なくとも同質の活動を各地域に確実に実践するという点において、社会福祉協議会という実績ある既存ネットワークの強みを生かした協働は機能していたと言える。ただし、その同質性は、やはり社会福祉協議会が得意とする分野においてであるという点に注意が必要である。発災直後の人命救助やその後の復興に直結する経済支援分野において社会福祉協議会は強みを持たない。しかし無論それらも、特に前者は絶対的に、重要な領域である。同時に、ボランティアや非営利主体、企業等がその分野で協力することも必要となる。であるのならば、災害時におけるボランティアとの協働事案を社会福祉協議会にすべて任せてしまってもよいのかという疑問が生じる。この点で、社会福祉協議会内部からは「被災により、町内の介護保険事業収入が1/4に減少し、デイサービスも中断するなど、社協の基盤となる各種事業が根底から揺らいでいる状況である。今後の地域における福祉事業展開もまだ見通しが立たない状況であり、金銭的な面でも非常に苦しい局面」<sup>12</sup>といった声も挙げられている。また、田中(2011)は、震災支援活動に参加するNPOの全国型連絡組織である「東日本大震災支援全国ネットワーク」に登録したNPO320団体のうち、震災ボランティアを募集していたのは、震災2ヶ月後の2011年5月時点で50に満たなかったとし、社会的起業やソーシャルビジネス、委託業務メインのNPOなどが増加し、本来の社会貢献

活動に従事する団体が減少していることに注意を促している。この点については、京都市内の調査からNPOの事業体化が進行しているとの分析(田尾・主馬、2010)とも傾向が合致している。つまり、政策的誘導のもとボランティア供給の前面に立ち、収益性の低い生活支援を行わざるを得ない社会福祉協議会と、被災地で旺盛にビジネス・チャンスを見つけようとする事業指向のNPOという、被災地ボランティア活動の質的アンバランスが生じている可能性がうかがえる。地域政策の実施において既存ネットワークに依拠した協働システムを導入するにあたっては、その経路特性を効果的に発揮させるための対応を盛り込むことが必要と考えられる。

適正な協働状態は野放しで実現するものではなく、量的な側面においても質的な側面においても、意図的なメンテナンスが必要というのが筆者の結論である。

## まとめ

以上、本稿では、東日本大震災のボランティアを事例に、「協働」における政策的補正の必要性を考察した。「協働」には、いくつかのパターンが存在し、一例として、社会福祉協議会という既存の協働ネットワークに便乗した手法を取り上げ、その特性とそこから導き出される課題を論じた。一方で、言うまでもなく、本稿の多くの部分は筆者による試論の域を脱しておらず、その成否を含め、より理論的かつ実証的な検証と精緻化が必要と思われる。ただ、地域政策という視点で眺めた時、協働という便利な言葉で政策課題を一律に処理することの危険性をその一端でも伝えることができたのならば、本考察の価値はあったと考える。大震災のような危機的状況ではもちろんのこと、いやそのような時こそ、各地の実情や特性に配慮した政策を実現することが、地域や人間の復興に繋がると筆者は考えている。

## <参考文献>

- 林春男『率先市民主義防災ボランティア論講義ノート』晃洋書房、2001年。
- 田尾雅夫・主馬建之助「NPOの事業体化と善意市場の不均衡」愛知学院大学論叢経営学研究19、愛知学院大学経営学会、2010年
- 山中茂樹『いま考えたい災害からの暮らし再生(岩波ブックレット)』岩波書店、2010年。

田中弥生『市民社会政策論』明石書店、2011年。

朝日新聞 2011年6月19日

岡田知弘『震災からの地域再生―人間の復興か惨事  
便乗型「構造改革」か』新日本出版、2012年。

『東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書』  
全国社会福祉協議会、2012年。

関西大学社会安全学部編『検証東日本大震災』菅磨  
志保「第11章災害ボランティアをめぐる課題」  
ミネルヴァ書房、2012年。

社会福祉法人宮城県社会福祉協議会記録誌編集委員  
会・部会ほか『復興明日への絆 3.11 東日本大震  
災から一年』社会福祉法人宮城県社会福祉協議会、  
2012年。

飯塚智規『震災復興における被災地のガバナンス  
―被災自治体の復興課題と取り組み―』芦書房、  
2013年。

三谷はるよ「ボランティア活動者の動向―阪神・淡  
路大震災と東日本大震災の比較から」桜井政成編  
著『東日本大震災と NPO・ボランティア―市民の  
力はいかにして立ち現れたか―』ミネルヴァ書房、  
2013年。

渥美公秀『災害ボランティア―新しい社会へのグ  
ループ・ダイナミックス』弘文堂、2014年。

日本 NPO センター「2012 年度 NPO 支援センター  
実態調査報告書」2013 年。

[http://www.jnpoc.ne.jp/wp-content/  
uploads/2013/09/research\\_NPOSupportCenter2  
012\\_ALL.pdf](http://www.jnpoc.ne.jp/wp-content/uploads/2013/09/research_NPOSupportCenter2012_ALL.pdf) 2015 年 12 月 20 日閲覧

兵庫県企画県民部防災企画局復興支援課

[http://web.pref.hyogo.jp/wd33/wd33\\_000000144.  
html](http://web.pref.hyogo.jp/wd33/wd33_000000144.html) 2015 年 12 月 20 日閲覧

全国社会福祉協議会「災害ボランティアセンターで  
受け付けたボランティア活動者数の推移」

<http://www.saigaivc.com/> ボランティア活動者数  
の推移 / 2015 年 12 月 20 日閲覧

厚生労働省「平成 23 年（2011 年）東日本大震災  
の被害状況及び対応について（第 116 報）」2012  
年 3 月 23 日

[http://www.mhlw.go.jp/shinsai\\_jouhou/dl/  
jishin116.pdf](http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/jishin116.pdf) 2015 年 12 月 20 日閲覧

#### 【注】

1 イギリスの政治家ジェームズ・ブライスの有名  
な言葉。『近代民主政治』1928 年。

2 2009 年に全国で千葉県野田市が初めて導入した

「公契約条例」がその代表的な正策と考える。

3 さしあたり本稿では、個人のボランティアが組  
織化・制度化された主体を NPO（非営利組織）と  
しておく。よって両者における最大の差異は、活  
動形態や規模であり、本質的な相違はないものと  
して論を進める。

4 ただし、なお比較の正当性には疑問が残るのも  
事実である。例えば、阪神・淡路大震災の数値は  
兵庫県内の合計であり、東日本大震災の数値は東  
北三県（岩手県・宮城県・福島県）の合計であり、  
単純に比較できない限界を内包している。

5 ここでは、例えばゲーム理論を駆使した精緻な  
分析は行わず、大掴みな方向性を示すことにより  
論点を明確化することを最優先とする。

6 対応そのものを断念するという選択肢もありえ  
る。むしろ、そういった決定に至ることの方が多  
いかもしれないが、ここでは議論を単純化するた  
め、あくまでも実行するという前提で進める。

7 「協働」の具体的手法として「契約による委託」  
を位置づけることも多いであろう。このあたりの  
整理分類については、今後の課題としたい。本稿  
では、従来型委託とは異なった特性を持つパート  
ナーシップ手法を区別する単語として「協働」を  
用い議論を進める。

8 改正前までに受託可能な主体は、公共団体、公  
共的団体、政令で定める出資法人に限定されてい  
た。

9 実態としては、指定管理者制度が行政府の「下  
請け」化や「手足」化を促進しているという問題  
意識を筆者も強く有しているが、ここではそれに  
関連した議論をひとまず置いておくことにする。

10 もちろん、現実にはすべての協働事案をシャ  
ープなカテゴリで類型化できるわけではない。また、  
例え筆者の類型化に一定の説得力があったとして  
も、多くの場合いくつものパターンが複合的に重  
なり合って協働による政策が進行しているのは間  
違いない。

11 この数字には無数に存在する傘下の関連団体は  
含まれていない。

12 上記宮城県社会福祉協議会報告書に掲載されて  
いる南三陸町災害ボランティアセンターの発言。

（愛知学院大学大学院経営学研究科 研究員）